ANEXO XXIX

Informe de la Comisión de Administración Pública sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana (1967) (Fragmentos)

INTRODUCCIÓN

"El desarrollo económico es el medio por el cual las naciones, en el mundo contemporáneo, buscan elevar los niveles de vida de su población. El desarrollo puede sustentarse en programas específicos en los cuales se coordinen los esfuerzos y recursos disponibles para la consecución de determinadas metas.

"En la planeación del desarrollo, el Estado es factor central. Las condiciones y los medios varían según el tipo de estructuras económica y política de cada país. Sin embargo, es siempre el Estado el que dispone de la autoridad, la información y los recursos económicos necesarios para elaborar y dirigir la ejecución de un plan de esta naturaleza.

"En México, desde la Revolución, los gobiernos de la República han asumido la responsabilidad de impulsar el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Para ello se han realizado considerables esfuerzos, tanto en el campo público como en el privado. Pero en la actualidad estos esfuerzos necesitan *la coordinación sistemática, la eficiencia y la racionalización* asequibles merced a un plan de desarrollo.

"La evolución histórica nacional, el mejoramiento de los cuadros técnicos del país, la voluntad de los mexicanos para alcanzar mejores niveles de vida y la decisión del Gobierno de la República a fin de aprovechar al máximo los recursos humanos y naturales de que dispone la nación, han situado a México en los inicios de una nueva etapa: la etapa de la planeación económica y social, dentro de la cual se destaca el programa del sector público para el período 1966-1970.

"En esta etapa es necesario establecer condiciones que permitan obtener el máximo provecho de la actividad nacional. Nuevas condiciones en varios órdenes. Uno de ellos, principal, es la eficiencia administrativa del aparato gubernamental. Y para lograrla se hace necesario dar mayor precisión a los objetivos de la administración pública y, con base en ellos, reformar su organización y sus métodos de trabajo.

"La *planeación económica* aspira a la utilización óptima de los recursos de que dispone el país, para elevar al máximo posible la tasa de crecimiento del producto nacional y superar los niveles de vida. La *reforma administrativa*, por su lado, aspira a ordenar

las estructuras y los sistemas de la administración pública, de tal manera que pueda alcanzar sus objetivos con la máxima eficiencia posible. "De la planeación económica y de la reforma administrativa resultan dos procesos distintos que persiguen un objetivo común: *mejorar las condiciones de vida de los mexicanos.*

"En México, el Gobierno tiene, entre sus deberes principales, fomentar el desarrollo económico y social. Por ello le toca desempeñar un papel central en la planeación del desarrollo. Responsabilidad semejante da sentido a la reforma administrativa que se estudia en este documento y que persigue, concretamente, elevar la capacidad administrativa de los organismos públicos para que el Gobierno pueda realizar, de la manera más eficiente posible, la tarea que le corresponde en la elaboración, la aplicación y el control del plan nacional de desarrollo.

"Este trabajo no pretende resolver todos los problemas que implica una reforma administrativa. Sólo propone los principios fundamentales y enuncia algunos mecanismos para ponerla en marcha. La reforma administrativa no puede ser realizada por un pequeño grupo de trabajo. Es algo que deben cumplir todas las entidades públicas.

"Una reforma administrativa cabal, tal como se requiere para solventar las necesidades de un plan nacional de desarrollo económico y social, debe abarcar todas las áreas y niveles del Gobierno. Es necesario elevar la eficiencia administrativa y coordinar los esfuerzos de los tres poderes, tanto federales como estatales, de los gobiernos municipales, de los organismos descentralizados, de las empresas de participación estatal y de las demás unidades administrativas públicas que funcionan con diferentes grados de descentralización.

"Sin embargo, al Poder Ejecutivo Federal sólo corresponde la responsabilidad de la reforma administrativa dentro de su propia esfera. Por lo que se refiere a los otros dos poderes de la Federación y a los gobiernos estatales y municipales, son esos poderes y esos gobiernos los que, por sí mismos, habrán de decidir sobre la posibilidad de una reforma administrativa en su propio ámbito.

"Dentro del Poder Ejecutivo Federal no es posible tampoco resolver todos los problemas que implica una reforma administrativa desde la unidad central de estudios y decisiones. En términos generales, podrían dividirse en dos grandes campos los problemas de una reforma administrativa en el seno del Poder Ejecutivo Federal: los macroadministrativos y los microadministrativos. Se entiende por macroadministrativos los que tienen que ver con la estructura, los procedimientos y la coordinación de las dependencias del Poder Ejecutivo consideradas en su conjunto, de manera que cada secretaría y departamento de Estado, organismo descentralizado y empresa de participación estatal, sean parte integrante del cuerpo administrativo del Gobierno Federal. En cambio, en el nivel microadministrativo cada una de estas partes se erige en un todo, y es necesario resolver en su seno los problemas de estructura, procedimiento y coordinación para elevar su

eficiencia. Así, un secretaría o departamento de Estado, un organismo descentralizado o una comisión intersecretarial es, en el concepto macroadministrativo, lo que una oficina o un departamento, una dirección o una comisión interna en el microadministrativo.

"Aquí se pretende sentar puntos de partida fundamentales para la reforma administrativa del sector público federal en el campo macroadministrativo. En cambio, sólo aspira a trazar lineamientos generales por lo que respecta a reformas microadministrativas.

Al crearse la Comisión de Administración Pública se le señalaron los siguientes objetivos:

1. Determinar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deberían hacerse en su actual organización para:
   a) Coordinar la acción y acelerar el proceso de desarrollo económico y social del país, con justicia social.
   b) Introducir técnicas de organización administrativa al aparato gubernamental, que resulten convenientes para alcanzar el objetivo anterior.
   c) Lograr mejor preparación del personal gubernamental.
2. Proponer reformas a la legislación y las medidas administrativas que procedan.

"En este primer documento, la Comisión de Administración Pública se propone sentar las bases para cumplir los objetivos anteriores.

I. La Política de la Reforma Administrativa

"Como resultado de la Revolución, el Gobierno de México tiene el deber de procurar el desarrollo económico y social del país. El Estado mexicano es un Estado de servicio. Por mandato de su norma fundamental, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por el espíritu de justicia y la intención de los regímenes emanados de la Revolución, el Gobierno de México cumple con la tarea de servir y atender las necesidades fundamentales de la sociedad.

"Mirar por esas necesidades sociales y luchar a favor del desarrollo, no implica ni que substituya la iniciativa privada y le quite responsabilidades económicas, ni mucho menos que limite en forma alguna las garantías individuales que la Constitución consagra para los habitantes de la República.

"De hecho, la administración pública es uno de los instrumentos más eficaces para impulsar el desarrollo. Y si su organización y sus procedimientos han de corresponder a sus objetivos, es necesario que cumpla su cometido con eficiencia.

"Para llevar a cabo la reforma administrativa se requiere autoridad, técnicas y tiempo.

"La reforma administrativa sólo puede partir de una decisión del Presidente de la República.

En el proceso de la reforma administrativa es necesaria la participación de una *unidad técnica central* que estudie la estructura y los procedimientos macroadministrativos y proponga los cambios necesarios para mejorar la eficiencia, y de unidades técnicas en cada una de las dependencias el Ejecutivo que actúen en la esfera *microadministrativa*.

"Debe entenderse la reforma administrativa como un proceso permanente que habrá de cumplirse a lo largo del tiempo. La Comisión de Administración Pública no considera la reforma administrativa como algo que se termine con el ajuste de unas cuantas estructuras del Gobierno y la revisión de algunos de sus procesos principales. Todo gobierno está obligado a la renovación continua de sus estructuras y sistemas. Es decir: está en una permanente reforma administrativa. La reforma administrativa que se propone en el presente documento es también una actividad permanente. Habrá de realizarse sobre la base del estudio y la solución *técnicos* de los problemas administrativos de Gobierno y *orientarse hacia el desarrollo del país*.

"La Comisión considera que el sistema de normas administrativas no es un marco inmutable. Sin embargo, las reformas necesarias a las leyes que rigen la actividad de la administración pública deben hacerse con prudencia y de manera progresiva, conforme los estudios, la experiencia y los análisis técnicos lo vayan aconsejando.

"Asimismo, la Comisión entiende que toda reforma administrativa debe continuar la idea de que la administración, como acción fundamental del Gobierno, es, antes que nada, servicio al público, al que se debe atención y respeto en el trato y eficacia y celeridad en el trámite.

"De otra parte, la reforma administrativa –como la planeación del desarrollo económico y social– es un proceso que afecta a un gran número de ciudadanos, y en el que participan prácticamente todos los empleados de la administración. De ahí que sea conveniente contar con una opinión pública informada, en el momento oportuno, de los objetivos y el proceso de la reforma. Sólo así será posible que todos los ciudadanos y organismos involucrados en ella, en una forma u otra, presten su más amplia colaboración a la misma. La Comisión estima que la información para la opinión pública y la simpatía y la colaboración que se requieren de ésta, sólo podrán lograrse a través de un programa de orientación.

II. Análisis General de la Administración Pública

Organización y Funcionamiento de las Secretarías y Departamentos de Estado

"El Poder Ejecutivo realiza sus actividades a través de las Secretarías y Departamentos de Estado, los gobiernos de los territorios federales y las comisiones intersecretariales,

que constituyen el sector centralizado, y conforme a sus fines específicos, por medio de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las que formalmente no son de participación estatal, pero que de hecho controla el Estado, los fideicomisos, las comisiones multidependientes o mixtas y otras unidades administrativas con diferentes grados de descentralización.

"Una gran parte de estos organismos surgieron para realizar funciones relacionadas con el desarrollo económico y social. Cuando las necesidades del país así lo requerían, se estableció una secretaría, un organismo descentralizado, o se participó en una empresa mercantil común. Para decidir sobre ese punto se estudió el conjunto de problemas económicos y sociales relacionados con la nueva unidad administrativa, pero no siempre se concibió en relación con la totalidad del sector público federal.

"Como resultado de lo anterior, el Poder Ejecutivo Federal cuenta actualmente con una grande y compleja organización que pugna por promover el desarrollo del país. Algunas partes de esta macroorganización se hallan eficientemente administradas, con objetivos más o menos precisos y con políticas bien definidas. Otras tienen baja eficiencia administrativa, objetivos confusos y carecen de políticas explícitamente establecidas.

"En el momento de elaborar un plan de desarrollo de acuerdo con las técnicas modernas, hay necesidad de precisar, con el mayor detalle posible, dentro de esta macroorganización del Poder Ejecutivo Federal, las funciones y las responsabilidades de cada unidad y los sistemas de trabajo y de coordinación que permitan elevar la eficiencia de todo el sector público federal.

"En el presente capítulo se revisará la organización y el funcionamiento de las Secretarías y Departamentos de Estado con el objeto de precisar sus problemas administrativos comunes.

La Planeación Administrativa

"La Comisión realizó una investigación directa en las Secretarías y Departamentos de Estado para verificar los aspectos principales de la organización y el funcionamiento de unas y otros. No se encontraron, propiamente, instrumentos para la planeación administrativa encargados de estudiar y analizar la organización técnica de las actividades, para elevar la eficiencia y prever, en su caso, futuros cambios de estructura y procedimientos.

"La estructura y los procedimientos principales de trabajo de las diferentes Secretarías y Departamentos de Estado están determinados, de una manera amplia y en ocasiones contusa, en las normas legales, reglamentarias y administrativas que se han ido estableciendo a lo largo del tiempo, sin que se haya hecho una depuración, selección,

actualización y codificación de las mismas. Esto provoca, en algunos casos, serias dificultades administrativas.

"No se encontraron reglamentos interiores en todas las dependencias. Cuando los hay, se trata casi siempre de documentos francamente obsoletos.

"Incluso los reglamentos interiores elaborados más recientemente adolecen de una grave deficiencia: quieren abarcarlo todo. Pretenden ser un manual de organización de la Secretaría o Departamento de Estado, un manual de algunos puestos principales de la dependencia (secretario de estado, subsecretario, oficial mayor, algunos directores), un reglamento interior para el manejo del personal, etc. Y es imposible que un solo documento que, además, se ha confeccionado de una manera empírica, pueda substituir a los diferentes instrumentos que recomiendan las técnicas administrativas. En ningún caso había los elementos administrativos modernos que requiere un gran organismo público.

"Naturalmente, semejantes instrumentos administrativos demandan la existencia de oficinas técnicas que los elaboren. Sólo dos Secretarías de Estado cuentan con oficinas de organización y métodos, lo que da una idea de la falta de investigación sobre las estructuras administrativas y los sistemas de operación y, consecuentemente, de la ausencia de planeación administrativa.

"En algunas dependencias se ha logrado una adecuación empírica del aparato administrativo a los programas de trabajo. Este es un punto en el que la experiencia del servidor público típico ha demostrado su innegable inteligencia y sentido práctico. Pero hay duplicidad de funciones, falta de sistemas de comunicación y otras deficiencias que sólo podrán corregirse con una planeación administrativa técnica, diseñada para servir a largo plazo y aplicada directamente por las autoridades de cada Secretaría o Departamento de Estado.

"Acerca de los problemas que implica la planeación administrativa, la Comisión considera conveniente:

1) "Que se cree, en cada Secretaría y Departamento de Estado, una unidad de organización y métodos que tenga, entre otras funciones, la de estudiar, analizar y planear la actividad administrativa de la dependencia. Sería aconsejable que estas unidades estuvieran en comunicación con la Comisión de Administración Pública, para la discusión de problemas técnicos.
2) "Que se solicite a cada Secretaría y Departamento de Estado que proceda –mientras las unidades de organización y métodos o sus equivalentes realizan sus estudios y hacen sus recomendaciones– a ordenar y codificar las normas que regulan actualmente su actividad.

3) "Que con posterioridad y sobre la base de los estudios de las unidades de organización y métodos o sus equivalentes, cada dependencia revise las normas que determinan su estructura orgánica y regulan su actividad, con el fin de proponer las reformas necesarias para racionalizar los sistemas administrativos y darle la mayor flexibilidad posible con vista a los cambios de estructura y procedimientos que al correr el tiempo sean necesarios.
4) "Que dichas unidades tengan entre sus funciones las de formular y mantener al día los instrumentos administrativos apropiados para la técnica de las actividades de la dependencia. Entre otros instrumentos deben considerarse los manuales de organización (general y por sectores), los manuales de los principales procesos de trabajo y (si se desea, con la participación de los departamentos de personal) los manuales de puesto, el reglamento interior de trabajo, etcétera.

"La Comisión de Administración Pública podría elaborar: 1) los criterios generales de codificación de las normas administrativas para las distintas dependencias, y 2) las guías técnicas para la confección de los diferentes instrumentos administrativos, con el objeto de dar unidad a los que prepararán, para sus respectivas dependencias, las unidades de organización y métodos.

A continuación, el Informe de la CAP entraba a un análisis muy detallado de los principales problemas relativos la forma en la que las dependencias directas del Ejecutivo Federal (Secretarías y Departamentos) cumplían con las funciones que tenían asignadas, así como con los procedimientos administrativos para llevarlas al cabo. También se analizaban a detalle los aspectos relativos a los niveles jerárquicos y las líneas de mando, y los sistemas de control administrativo. Más adelante se estudiaban los sistemas de coordinación general del gobierno mexicano, tanto los relativos a "las secretarías y los departamentos de Estado", como de dichas dependencias con los "*organismos descentralizados*". En torno de estas materias la CAP sugería encargar los estudios relativos a cada dependencia u organismo descentralizado a sus respectivas "Unidades de Organización y Métodos o sus equivalentes, bajo la *coordinación* de la Comisión de Administración Pública de la Secretaría de la Presidencia". En todos los casos se sugería dar preferencia a los análisis sobre las funciones y procedimientos "que tengan una relación directa con la planeación del desarrollo y con la administración por sectores o aquéllos que sean necesarios para ejecutar, en el ámbito administrativo, el programa del sector público para el período 1966-1970", así como a los que impliquen "un contacto directo y personal del público con la administración". También se recomendaba que, para "mantener al día la información que se requiere en los estudios administrativos relacionados con la distribución de funciones y los sistemas de coordinación entre las diferentes secretarías y Departamentos de Estado, los organismos descentralizados y otras dependencias menores y auxiliares del Poder Ejecutivo Federal, es indispensable "la preparación anual de una **Guía de la Organización del Gobierno Mexicano**". Dicha

edición registraría la distribución de funciones entre las diferentes dependencias y los cambios que se fuesen produciendo, y precisaría los campos de actividad y responsabilidad, los sistemas de coordinación, entre otros. La guía "podría quedar bajo la responsabilidad de la Comisión de Administración Pública".

Se afirmaba que "con base en los estudios y recomendaciones de la Comisión de Administración Pública y conforme a la experiencia que se obtenga, (podría) estimarse la posibilidad de modificar la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado".

En el Informe y el diagnóstico de la CAP se señalaba que "Las funciones generales de planeación y control administrativos del sector público, centralizado y descentralizado, están fundamentalmente a cargo de tres Secretarías de Estado, que las realizan al tenor de sus respectivas atribuciones legales: a la Secretaría de la Presidencia corresponden la planeación, la coordinación y la vigilancia; a la de Hacienda y Crédito Público, la elaboración y el control del presupuesto, así como el crédito público, y a la del Patrimonio Nacional, la vigilancia y los controles específicos sobre el sector descentralizado y en relación con los bienes patrimoniales del Estado.

"Estas funciones se han venido fijando a través del tiempo y por circunstancias que al sucederse unas a otras han quedado consignadas en diversos instrumentos legales como la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal; la Ley de Ingresos, la Orgánica del Presupuesto, etc., o en acuerdos presidenciales como el del 29 de junio de 1959, el del 7 de julio de 1961 y el del 23 de julio de 1965. La consecuencia es el complejo sistema de planeación y control administrativo actual, que sin duda corresponde a una idea pero no a un programa técnico, por lo cual no está ni suficientemente integrado, pues hay campos no cubiertos todavía, ni coordinado, ni es tal que evite duplicidades y aún casos de fricción entre las dependencias.

En torno de este problema, la CAP señalaba: "parece necesario que las secretarías encargadas de la planeación y el control administrativos generales del sector público federal revisen conjuntamente sus funciones en estas materias para precisarlas, integrarlas y aumentar la eficiencia mediante una coordinación planeada" así como que, "con apoyo en las disposiciones de la nueva Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, y de acuerdo con las necesidades del *plan de desarrollo*, las Secretarías del Patrimonio Nacional, de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia, bajo la coordinación de esta última, propongan: 1) una clasificación sistemática del sector; 2) las políticas administrativas y económicas que sirvan de base para el establecimiento y la operación de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal; 3) la depuración del sector, mediante la ejecución de las conclusiones de los dictámenes sobre revisión, ratificación, fusión en complejos conexos, etc., que proceda, y 4) la resolución de los problemas de coordinación que se planteen".

Las secciones siguientes del Informe de la CAP estaban destinadas a la revisión de los problemas relativos a "los elementos materiales de la administración", tales como "los locales, los equipos, y las adquisiciones", así como a los asuntos relacionados con "la administración de personal", en especial al reclutamiento, selección y promociones, introducción al empleo, administración de sueldos y salarios, análisis de puestos, evaluación y clasificación de puestos, calificación de méritos, tabuladores y sistemas escalafonarios, compensaciones y servicios sociales, reglamentación y control del trabajo, organización sindical, y adiestramiento y capacitación, entre otros aspectos.

En el capítulo siguiente, el Informe de la CAP procedía a analizar los aspectos relativos al "Sistema de Planeación Nacional y la Programación de las actividades del Sector Público", cuyo diagnóstico terminaba señalando que "la organización administrativa actual de México está encauzada al desarrollo económico y social: la mayor parte de las entidades del sector público fueron creadas para fortalecer la infraestructura o fomentar las actividades nacionales que se han considerado básicas para impulsar, en forma decisiva, el progreso del país. Sin embargo, la estructura y el funcionamiento de la administración pública no satisfacen aún las necesidades de la planeación integral. Será necesario –y éste es precisamente el principal objeto de la Comisión de Administración Pública– ir haciendo las modificaciones necesarias para convertir al sector público en un instrumento, cada vez más eficaz, del desarrollo económico y social del país".

A continuación, el Informe de la CAP realizaba un análisis bastante crítico de "los sistemas de elaboración del presupuesto federal", en el que se señalaba que "el sistema mexicano para formular los presupuestos tiene algunas características que deben revisarse para transformarlo en instrumento de la planeación", ya que, hasta ahora, en nuestro país "no ha existido hasta hoy una planeación del desarrollo", por lo cual, "los presupuestos se han manejado, obviamente, al margen de la planeación". Y terminaba diciendo que "corresponde a la Secretaría de la Presidencia –con el auxilio de todo el sector público– elaborar los programas de la actividad del sector público. Y corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elaborar los presupuestos anuales de egresos e ingresos. De ahí la necesidad de perfeccionar al máximo los sistemas de coordinación administrativa entre ambas dependencias, función que incumbe a la Comisión de Administración Pública".

El Informe de la CAP de 1967 finalizaba con un capítulo referente al "análisis por sectores de la administración pública", el cual, por la importancia que habría de tener este concepto operativo en las siguientes décadas, en México se creyó conveniente incluirlo de manera completa.

"Análisis por Sectores de la Administración Pública"

"Del análisis hecho por la Comisión, se desprende que la administración pública en México, como ha quedado expresado en los anteriores capítulos, se organiza y funciona:

1) por ramos que tienen encomendada la planeación y el despacho de los negocios administrativos en la forma distribuida por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y 2) por propósitos señalados específicamente, en el caso de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal.

"Aún cuando, como se ha observado, existen sistemas que engloban de alguna manera aquellos ramos y propósitos, en cuanto se refiere a planeación y vigilancia, y no obstante que funcionan algunos sistemas de coordinación y comunicación, se impone hacer concordantes las actividades de las entidades del sector público con los fines del plan de desarrollo, conforme a sus necesidades de instrumentación y que sólo se logra resolviendo problemas de organización administrativa que afectan simultáneamente a diversas entidades del sector público que cubren sectores de actividad básica para el desarrollo económico o social. Ello obliga a acciones conjuntas y sistematizadas en diversos ramos, organismos y empresas, que de una u otra manera interconectan sus actividades para lograr propósitos comunes.

"Como los trabajos de la Comisión de Programación del Sector Público agrupan los programas de actividades en diversos sectores, se estima que para lograr la mayor coordinación entre la Comisión de Administración Pública y la Comisión de Programación del Sector Público puede ser adoptado tal agrupamiento y su clasificación en subsectores, con el fin de completar el análisis que se ha iniciado en materia de planeación económica con el estudio de los instrumentos administrativos correspondientes, para:

1) Agrupar y clasificar, por sectores de actividad nacional, a las secretarías y Departamentos de Estado, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, especialmente aquéllas o aquéllos que se consideren de mayor importancia para el desarrollo del país, y determinar el papel que les corresponda desempeñar en cada sector, aunque algunas entidades deban ser consideradas en varios, según las funciones que realicen.
2) Analizar, dentro de cada sector, las funciones que desempeñan las diversas entidades, y si éstas se encuentran distribuidas adecuadamente; sus sistemas de proyección; sus procedimientos de ejecución; sus interrelaciones; la clase de actos que ejercen, etc.
3) Localizar los puntos estratégicos de la actividad administrativa en cada sector, y analizar los impedimentos para el debido desarrollo de dicha actividad.
4) Completar lo anterior con el análisis de las comisiones intersecretariales y las multi-dependientes, en pos de idénticos propósitos.
5) Proponer lo necesario con el fin de que la organización administrativa responda con mayor precisión a las finalidades que se persigue con la programación, por sectores, de la actividad del sector público.
6) Orientar los sistemas de coordinación y comunicación, capacitación de personal y presupuesto-programa, en función de la integración por sectores.

"La realización de estas tareas se ha iniciado ya por parte de la Comisión de Administración Pública, para alcanzar las metas que señala el programa de la reforma administrativa que se propone, y sólo queda un camino: continuar esa labor con mayor intensidad".